



**Protokollauszug**  
**3. Sitzung vom 10. Februar 2014**

**47/2014 16.03 Visitation Bezirksrat vom 21. und 22. Oktober 2013**  
**Visitationsbericht**

**A. Ausgangslage**

Am 21. und 22. Oktober 2013 fand eine Visitation durch den Bezirksrat Dietikon statt, in deren Rahmen schwerpunktmässig die Protokollführung und das Personalwesen geprüft wurden.

**B. Visitationsbericht**

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2013 übermittelt der Bezirksrat den Visitationsbericht, in welchem festgestellt wird, dass

- die Protokolle im Allgemeinen ordnungsgemäss geführt, vollständig vorhanden, unterzeichnet und (soweit bereits gebunden) mit Registern versehen sind,
- in den Protokollen der stadträtlichen Ausschüssen mitunter nicht bezeichnet ist, wer von den Sitzungsteilnehmern stimmberechtigtes Mitglied und wer lediglich Beisitzender ohne Stimmrecht ist,
- die Protokolle des stadträtlichen Ausschusses Betagteneinrichtungen nicht unterzeichnet sind,
- aus dem Protokoll des Ausschusses Betagteneinrichtungen vom 22. August 2013 in der einen Ecke ein rechteckiges Stück herausgerissen ist und das Protokoll manuelle Anmerkungen in Bleistift enthält.

Betreffend das Personalwesen stellte der Bezirksrat fest, dass die Personaldossiers im Büro der Personalverantwortlichen mit restriktivem Zugriff aufbewahrt sind. Der Abordnung des Bezirkrates sei indessen zu Unrecht die stichprobenweise Einsicht in die Personaldossiers verweigert worden; als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden mit dem Auftrag, darüber zu wachen, dass die Gemeindebehörden und –beamten ihre Pflichten gewissenhaft und den gesetzlichen Vorschriften gemäss erfüllen (§ 141 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes), sei dem Bezirksrat auf Verlangen Einsicht auch in Personaldossiers zu gewähren.

Der Stadtrat wird vom Bezirksrat eingeladen, dafür zu sorgen, dass in den Protokollen seiner Ausschüsse stets bezeichnet ist, wer von den Sitzungsteilnehmern stimmberechtigtes Mitglied und wer lediglich Beisitzender ohne Stimmrecht ist. Die stichprobenweise Prüfung der Personaldossiers wird nach entsprechender Vorankündigung zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt.

**C. Einsicht in Personaldossiers**

Bezüglich Begehren des Bezirkrates, stichprobenweise Einsicht in die Personaldossiers zu nehmen, sind vertiefte juristische Abklärungen getätigt worden. Benno Schnüriger hat die Angelegenheit geprüft und ist zu folgender Beurteilung gelangt:

1. Objekt der bezirksrätlichen Aufsicht ist die gesamte Tätigkeit der Gemeinden. Im Sinne der Verbandsaufsicht wird in erster Linie die Aufgabenerfüllung des kommunalen Verwaltungsapparates insgesamt kontrolliert (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Vorb. § 141-150, N 4.1). Der Massstab der Aufsicht ist in erster Linie das staatliche Recht; die Aufsicht dient also der Verwirklichung des Legalitätsprinzips. Im Rahmen der Legalität und unter Respektierung der Gemeindeautonomie dürfen und sollen die Aufsichtsbehörden auch die Zweckmässigkeit der Gemeindeverwaltung beaufsichtigen, dies zum Wohl der Gemeinde als Ganzem und zum Wohl des einzelnen (H. R. Thalmann, a.a.O., Vorb. § 141-150, N 5). Um überhaupt aufsichtsbehördlich tätig werden zu können, benötigen die Aufsichtsorgane Informationen über die Tätigkeit und die Verhältnisse der beaufsichtigten Gemeinden. Dazu kommen regelmässig Inspektionspflichten, die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden bei bestimmten Amtshandlungen und schliesslich die Behandlung von Anzeige von dritter Seite, insbesondere die Aufsichtsbeschwerde (H. R. Thalmann, a.a.O., Vorb. § 141-150, N 6.1). Schliesslich wird die Wahl der aufsichtsbehördlichen Mittel neben dem Legalitäts- und dem Opportunitätsprinzip vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit beherrscht. Es ist in jedem Fall unter den zu Abhilfe geeigneten Mittel dasjenige zu wählen, das den Verhältnissen am besten Rechnung trägt und das am wenigsten in die Entscheidungsbefugnisse der beaufsichtigten Gemeindeorgane und die persönlichen Verhältnisse der verantwortlichen Personen eingreift (H. R. Thalmann, a.a.O., Vorb. § 141-150, N 7.2).
2. In diesem allgemeinen Sinne ist § 141 GG zu verstehen: Der Massstab der Aufsicht ist somit das staatliche Recht (darunter fällt natürlich auch das kommunale Recht) und in einem weit engeren Ausmass die Zweckmässigkeit der Gemeindeverwaltung.
3. In diesem Sinne hat der Bezirksrat, sobald er in einer Gemeindeverwaltung Unordnung, Missbräuche, Gesetzes- oder Pflichtverletzungen wahrnimmt, unverzüglich mit den zur Abhilfe geeigneten Mitteln einzuschreiten (§ 142 Abs. 1 GG).
4. Die im ersten Punkt angesprochenen regelmässigen Inspektionspflichten werden insbesondere in § 143 GG konkretisiert. „Mindestens alle zwei Jahre hat der Bezirksrat die Gemeindeladen und –archive, die Protokolle, Register und Verzeichnisse zu untersuchen und dabei die zur Abhilfe der entdeckten Mängel erforderlichen Verfügungen zu treffen.“ Die Visitation ist ein Mittel der aktiven Beobachtung seitens der Aufsichtsbehörde. Gegenstand der Visitation sind die äusserlichen, kanzleimässigen Verhältnisse der Gemeindeverwaltung. Kontrollieren lässt sich in der Hauptsache, ob die Voraussetzungen und das Instrumentarium einer geordneten Tätigkeit vorhanden seien. (H. R. Thalmann, a.a.O., § 143, N 1). Es ist für den Stadtrat nicht ohne weiteres nachvollziehbar, worin die Visitatoren des Bezirkrates bei dieser sachlichen Umschreibung der Visitation ein Recht auf Einsichtnahme in einzelne Personaldossiers erkennen. Bei der Visitation wird das Vorhandensein von Protokollen, Registern und Verzeichnissen geprüft, nicht der Inhalt von einzelnen Dossiers. Gerade bei der Visitation ist das Verhältnismässigkeitsprinzip von entscheidender Bedeutung. Der Gesetzgeber hat wohl mit Bedacht den Umfang der Visitation stark eingeschränkt, um eine - zur behördlichen Aufgabenerfüllung nicht zwingend notwendige - Einsicht in Akten zu verhindern, welche dem Amtsgeheimnis unterliegen.
5. Im Falle der Visitation geht § 143 GG dem allgemein gefassten § 141 GG als lex specialis vor.

Die obigen Überlegungen wurden der Bezirksratskanzlei übermittelt. Mit Schreiben vom 23. Januar 2014 teilt der Bezirksrat mit, dass er nach Prüfung der Ausführungen von Benno Schnüriger weiterhin an seiner Auffassung festhält, dass er im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit das Recht hat, uneingeschränkt in Personaldossiers Einsicht zu nehmen. In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat ersucht, innert 20 Tagen dem Bezirksrat mitzuteilen, ob er dessen Recht auf uneingeschränkte Einsicht in die Personaldossiers anerkennt. Sollte sich der Stadtrat der Auffassung von Benno Schnüriger anschliessen, würde der Bezirksrat sein Einsichtsrecht in der Form eines kostenpflichtigen, anfechtbaren Beschlusses feststellen.

## Erwägungen

Das Vorgehen der Leiterin Personal, im Zeitpunkt der Visitation keine Akteneinsicht zu gewähren, ist nicht zu beanstanden, zumal kein Mitglied des Bezirksrates dazumal vor Ort in der Lage war, die Rechtsgrundlage bezüglich Einsichtsrecht in Personaldossiers zu benennen. Zur Datenbekanntgabe zwischen öffentlichen Organen äussert sich Bruno Rudin wie folgt: *"Da die Verantwortung für die Bekanntgabe beim Daten besitzenden und bekannt gebenden öffentlichen Organ liegt, hat dieses vor der Bekanntgabe zu prüfen, ob die Datenbekanntgabe gerechtfertigt ist. Es kann aber vom anderen öffentlichen Organ, das eine Datenbekanntgabe fordert, verlangen, dass es ihm die rechtliche Grundlage nennt, welche die Bekanntgabe rechtfertigt."* (Baeriswyl/Rudin, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, Zürich, Schulthess Verlag, S. 102).

Inzwischen ist die Bezeichnung der Rechtsgrundlage zwar erfolgt, allerdings bestehen nach wie vor Zweifel, inwiefern die angerufenen Bestimmungen ein umfassendes Einsichtsrecht zu begründen vermögen.

Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Bezirksrat die Äusserungen von Benno Schnüriger pauschal als unzutreffend qualifiziert statt auf die einzelnen Punkte differenziert einzugehen.

Obwohl kein überzeugender Nachweis erbracht worden ist, dass die Datenbekanntgabe im vorliegenden Fall im Hinblick auf die Erfordernisse des Datenschutzes tatsächlich gerechtfertigt ist, erscheint es aus verfahrensökonomischen Gründen als angezeigt, auf einen Weiterzug der Angelegenheit zu verzichten.

### Der Stadtrat beschliesst:

1. Vom Visitationsbericht wird Kenntnis genommen.
2. Die Abteilungsleitenden werden beauftragt, die Anweisungen des Bezirksrates bezüglich Protokollführung der Ausschüsse des Stadtrates umzusetzen.
3. Eine stichprobenweise Einsicht in die Personaldossiers wird im Sinne der Erwägungen gewährt.
4. Mitteilung an
  - Bezirksrat Dietikon, Bahnhofplatz 10, 8953 Dietikon
  - Gemeindeparlament
  - Geschäftsleiter
  - Stadtschreiberin
  - alle Abteilungsleitenden
  - Leiterin Personal
  - Archiv

Status: öffentlich

## STADTRAT SCHLIEREN

Toni Brühlmann  
Stadtpräsident

Ingrid Hieronymi  
Stadtschreiberin